

Pozycja ustrojowa samorządu gospodarczego w Polsce

Kmieciak, Robert

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kmieciak, R. (2016). Pozycja ustrojowa samorządu gospodarczego w Polsce. *Studia z Polityki Publicznej / Public Policy Studies*, 3(2), 89-102. <https://doi.org/10.33119/KSzPP.2016.2.4>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Pozycja ustrojowa samorządu gospodarczego w Polsce

Streszczenie

W Polsce od początku przemian ustrojowych trwa bezowocna dyskusja dotycząca miejsca samorządu gospodarczego w systemie władzy lokalnej. Obecnie obowiązujące regulacje prawne nie zapewniają izmom gospodarczym pozycji związków publicznoprawnych. Opierają się one na fakultatywnym charakterze więzi łączących przedsiębiorców, co jest główną przyczyną słabego rozwoju rodzimego samorządu gospodarczego, a właściwie *quasi* samorządu gospodarczego. Wynikająca z tego słabość strukturalna i programowa organizacji przedsiębiorców wydaje się być główną przeszkodą na drodze do stworzenia efektywnego systemu zarządzania lokalnego, który mógłby zniwelować zbyt asymetryczne obecnie relacje pomiędzy samorządem terytorialnym i reprezentacją przedsiębiorców. Bez wątpienia brak tego typu struktur w sferze instytucji publicznych jest głównym powodem ich marginalizowania przez władze rządowe i samorządowe, które nie widzą potrzeby czynienia jakichkolwiek koncesji na rzecz rozproszonego środowiska gospodarczego. W tym kontekście najbardziej racjonalnym rozwiązaniem wydaje się być utworzenie powszechnego samorządu gospodarczego, który zostanie włączony do systemu władz publicznych.

Słowa kluczowe: decentralizacja, samorząd gospodarczy, przedsiębiorcy

The role of economic self-government in Poland within the structures of the political regime

Abstract

Since the beginning of the political transition in Poland an unproductive discussion has been continued concerning the role of economic self-government in the system of local government. The current legal regulations do not provide business chambers with the status of public legal unions. They tend to be based on the facultative nature of the ties between entrepreneurs, which is the main cause of the weakness of the Polish economic self-government, or rather the economic quasi-self-government. The consequential

structural and programmatic weakness of entrepreneurs' organisation seems to be the major obstacle in creating an effective system of local governance that could equalise the excessively asymmetric relations between the local government and the representation of entrepreneurs. It is beyond doubt that the lack of such structures in the area of public institutions is the main reason for marginalising them by the government and local authorities, which do not see the need to make any concessions for the diffused economic environment. Given this context, the most rational solution seems to be the creation of a common economic self-government, which will be incorporated into the system of public authorities.

Keywords: decentralisation, economic self-government, entrepreneurs

Istota samorządu gospodarczego

Reformy samorządowe zapoczątkowane ponad ćwierć wieku temu przyczyniły się bez wątpienia do demokratyzacji systemu politycznego w Polsce. Proces ten kształtował się na wielu płaszczyznach, obejmując różne formy samorządu. Od początku przemian ustrojowych zdawano sobie sprawę, że najlepszym sposobem zapewnienia obywatelom wpływu na politykę prowadzoną przez władze jest szeroka decentralizacja administracji publicznej. Najwięcej uwagi skupiono oczywiście na samorządzie terytorialnym. Odwołując się do polskich doświadczeń historycznych oraz do Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, w dniu 8 marca 1990 r. uchwalono ustawę o samorządzie terytorialnym (obecnie gminnym), która doprowadziła do restytucji zjawiska władzy lokalnej w Polsce, a zarazem stanowiła pierwszy krok do dalszych reform samorządowych zwieńczonych ustanowieniem z dniem 1 stycznia 1999 r. samorządu powiatowego i wojewódzkiego. Dzisiaj, z perspektywy ponad dwudziestu pięciu lat, dochodzimy do wniosku, że reforma administracyjna stała się jednym z najtrwalszych dokonań elit politycznych III Rzeczypospolitej.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na fakt, że będący egzemplifikacją decentralizacji samorząd nie jest pojęciem jednowymiarowym, odnoszącym się wyłącznie do stosunków terytorialnych. Bardzo ważną rolę w systemie reprezentowania interesów określonych grup obywateli odgrywa także samorząd specjalny, który wyodrębnia się według innych kryteriów. W jego ramach wyróżnić możemy między innymi związki personalne, reprezentujące interesy osób wykonujących profesje zaufania publicznego oraz związki ekonomiczne, których zadaniem jest rzecznictwo interesów środowiska gospodarczego. Odpowiednio do zaprezentowanego powyżej podziału, w ramach samorządu specjalnego wyróżniamy samorząd zawodowy i samorząd gospodarczy, który będzie przedmiotem dalszych szczegółowych rozważań.

Samorząd gospodarczy różni się od samorządu terytorialnego tym, że gdy ten ostatni łączy i organizuje ogół mieszkańców pewnego obszaru bez względu na ich osobiste interesy, to samorząd gospodarczy zrzesza określone kategorie osób, biorąc pod uwagę przede wszystkim ich kompetencje i aktywność w różnych sferach gospodarki. Kryterium zamieszkania, chociaż istotne, znajduje się w tym wypadku na drugim planie. Innymi słowy, samorząd gospodarczy ma charakter nieterytorialnych, publicznoprawnych związków przymusowych, występujących jako związki ekonomiczne. Ich oddziaływaniu podlega ściśle określony obszar aktywności gospodarczej pewnej grupy osób, które w sposób zorganizowany i władczy wykonują na równi z organami samorządu terytorialnego zdecentralizowaną część administracji państwowej.

Opierając się na tych założeniach, należy zdecydowanie wyłączyć z zakresu samorządu gospodarczego wszelką działalność, która ogranicza się jedynie do funkcji doradczych w sprawach publicznych lub też wyłącznie do zastępstwa interesów określonych grup przedsiębiorców. Mylenie podmiotów samorządowych, posiadających określone władztwo administracyjne ze stowarzyszeniami funkcjonującymi w sferze gospodarki jest tendencją niepożądaną, wprowadzającą zamęt organizacyjny i kompetencyjny, co w efekcie może prowadzić do zdezwauowania idei samorządu gospodarczego. Trzeba sobie uświadomić, że siła samorządu gospodarczego tkwi w jego publicznoprawnym charakterze. Powinien on być zatem wyłanianą w demokratyczny sposób, powszechną i możliwie apolityczną reprezentacją środowiska przedsiębiorców, będącą partnerem tak administracji rządowej, jak i samorządu terytorialnego.

Tak definiowany samorząd gospodarczy powinien spełniać dwojakiego rodzaju zadania:

- poruczone im wyraźnie przez państwo, tj. przez ustawy i rozporządzenia, w zakresie których występuje w imieniu państwa i współpracuje z władzami rządowymi i samorządowymi (samorządu terytorialnego),
- polegające na samodzielnym popieraniu i zaspokajaniu interesu danej grupy gospodarczej z uwzględnieniem swobody działania oraz prawa samodzielnej decyzji, jak również prawa samostanowienia norm w granicach ustawowych.

Wskazane powyżej zadania polegają na realizowaniu celów i zaspokajaniu interesów danej grupy społecznej oraz regulowaniu współżycia członków danego związku, przy uwzględnieniu interesów ogółu. Są to obowiązki, które z natury swej ciąży na państwie, a które państwo, celem lepszego ich wykonania i pełniejszego uwzględnienia interesów środowiskowych, powierza organizacjom samorządowym. W tym zakresie, w którym jednostka samorządu gospodarczego nie wykonuje jedynie wyraźnych poleceń ustawowych, ma ona przyznane prawo samodzielnego działania, prawo swobodnej decyzji i swobodnego uznania. Materialnie realizuje ona zadania administracji państwowej, a zatem sprawuje władzę zwierzchnią, natomiast formalnie

jest egzemplifikacją decentralizacji, albowiem stanowi samodzielną, hierarchicznie niezależną organizację wyposażoną we władztwo administracyjne¹.

Instytucjami samorządu gospodarczego są przede wszystkim izby przemysłowo-handlowe, izby rzemieślnicze i izby rolnicze. Organizacje te mają określony przez ustawę zakres zadań, które wykonywane są samodzielnie i niezawisłe od innych podmiotów administracji publicznej. Zakres tych zadań jest miarą decentralizacji administracji państwa w sferze gospodarczej; jest też wyrazem zaufania państwa do obligatoryjnie zorganizowanego w izbach czynnika obywatelskiego, a także przekonania, że jest on w sprawach gospodarki lokalnej bardziej kompetentny od urzędników administracji rządowej.

Tradycje samorządu gospodarczego w Polsce

Początki samorządu gospodarczego na ziemiach polskich sięgają połowy XIX wieku. Wtedy to, szczególnie w zachodnich regionach kraju, rozpoczęto tworzenie instytucji samorządowych reprezentujących interesy sfer gospodarczych związanych z przemysłem i handlem. Proces ten przebiegał jednak nierównomiernie, co determinowane było przede wszystkim odnoszeniem się państw zaborczych do koncepcji decentralizacji stosunków gospodarczych. Najbardziej poszkodowany pod tym względem był zabór rosyjski, na obszarze którego nowoczesny samorząd gospodarczy praktycznie nie funkcjonował. Zdecydowanie lepiej wyglądała jego sytuacja w zaborach pruskim i austriackim. Właśnie na tych terenach utworzono pierwsze izby gospodarcze o charakterze samorządowym. W 1850 r. powołano izby dla przemysłu i handlu we Lwowie, Krakowie oraz Brodach. Rok później rozpoczęła swoje funkcjonowanie największa w województwach zachodnich Izba Handlowa w Poznaniu. Do końca XIX w. powstały jeszcze trzy izby, a mianowicie w Toruniu (1852 r.), Bydgoszczy (1875 r.) i Grudziądzu (1899 r.)².

Z kolei rozwój izb rolniczych związany był wyłącznie z obszarem zaboru pruskiego. Pierwszą instytucją samorządu rolniczego na ziemiach polskich była Izba Rolnicza w Poznaniu. Kluczowe znaczenie dla jej powstania miała pruska ustawa o izbach rolniczych z 30 czerwca 1894 r.³.

¹ Z. Grelowski, *Samorząd specjalny, gospodarczy, zawodowy, wyznaniowy według obowiązujących ustaw w Polsce*, „Społem”, Katowice 1947, s. 48.

² R. Kmieciak, *Samorząd gospodarczy w Polsce. Rozważania na temat modelu ustrojowego*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2004, s. 47.

³ Pruska ustawa o izbach rolniczych z 30 czerwca 1894 r., Zbiór ustaw pruskich nr 9686, s. 126.

Ostatnimi organizacjami samorządu gospodarczego, które pojawiły się w XIX stuleciu były izby rzemieślnicze. Ich geneza, podobnie jak w wypadku samorządu rolniczego, dotyczy wyłącznie obszaru zaboru pruskiego. Podstawą prawną utworzenia izb była tzw. ustawa procederowa z 1869 r. w brzmieniu noweli z 26 lipca 1897 r. Pierwszymi tego typu organizacjami były izby rzemieślnicze w Poznaniu i Bydgoszczy. Zostały one uroczystie powołane w kwietniu 1900 r. na podstawie statutu, który został im nadany przez pruskiego ministra przemysłu i handlu 25 września 1899 r⁴.

Doświadczenia zaborcze zostały wykorzystane i twórczo rozwinięte przez polskiego prawodawcę w okresie II Rzeczypospolitej. Samorząd gospodarczy stanowił wówczas istotny element struktury administracyjnej państwa. Był on zatem pełnoprawnym partnerem władz rządowych oraz samorządu terytorialnego w kształtowaniu spraw gospodarczych. Organizacjami samorządu gospodarczego w II Rzeczypospolitej były izby przemysłowo-handlowe, izby rzemieślnicze oraz izby rolnicze. Ich funkcjonowanie zostało potwierdzone w Konstytucji RP z 17 marca 1921 r.

W artykule 68 stwierdzono między innymi, iż „obok samorządu terytorialnego osobna ustawa powoła samorząd gospodarczy dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego, a mianowicie: izby rolnicze, handlowe, przemysłowe, rzemieślnicze, pracy najemnej i inne, połączone w Naczelną Izbę Gospodarczą Rzeczypospolitej, których współpracę z władzami państwowymi w kierowaniu życiem gospodarczym i w zakresie zamierzeń ustawodawczych określa ustawy”⁵.

Jednak od powyższej deklaracji do jej pełnej realizacji upłynęło z górą sześć lat. W tym czasie izby samorządu gospodarczego działały głównie na obszarze byłego zaboru pruskiego i austriackiego. Szczególnie podatny grunt znalazły one w Wielkopolsce, gdzie funkcjonowały początkowo na podstawie aktów prawnych o charakterze regionalnym. Dopiero w latach 1927–1928 stworzono zręby samorządu gospodarczego, na podstawie których na obszarze całej Polski rozpoczął się proces organizacji izb rzemieślniczych, przemysłowo-handlowych i rolniczych. Składały się na nie następujące regulacje prawne: rozporządzenie Prezydenta RP z 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym, które stanowiło podstawę do utworzenia izb rzemieślniczych, rozporządzenie Prezydenta RP z 15 lipca 1927 r. o izbach przemysłowo-handlowych oraz rozporządzenie Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. o izbach rolniczych.

⁴ T. Wiesiołowski, *Organizacja rzemiosła*, w: *Położenie ekonomiczne rzemiosła wielkopolskiego 1918–1939*, red. Cz. Łuczak, Wydawnictwa Poznańskiego Oddziału Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, Poznań 1964, s. 230.

⁵ A. Adamczyk, S. Pastuszka, *Konstytucje polskie w rozwoju dziejowym 1791–1982*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1985, s. 235.

Wyżej wymienione regulacje traktowały poszczególne izby jako instytucje samorządu gospodarczego i osoby publicznoprawne powołane w celu reprezentowania gospodarczych i zawodowych interesów zorganizowanych w korporacje środowisk.

Samorząd gospodarczy został wyraźnie wpisany w strukturę administracyjną państwa, czego ilustracją był zapis artykułu 72 konstytucji kwietniowej. Stwierdzono w nim, że administracja państwowa jest służbą publiczną sprawowaną przez: administrację rządową, samorząd terytorialny oraz samorząd gospodarczy.

Nie ulega wątpliwości, że doświadczenia samorządowe Polski międzywojennej są jak najbardziej godne uwagi i powinny inspirować tych wszystkich, którzy mają wpływ na kształt ustroju samorządu gospodarczego w naszym państwie.

W okresie wojny i okupacji polski samorząd gospodarczy został zlikwidowany. Do jego odbudowy przystąpiono w niekorzystnych dla idei decentralizacji warunkowaniach społeczno-politycznych Polski Ludowej. Zaledwie tolerowane przez komunistów instytucje samorządu gospodarczego funkcjonowały jednak przez kilka lat. Izby rolnicze rozwiązano w 1946 r., natomiast proces likwidacji izb przemysłowo-handlowych rozpoczął się w 1950 r. Spośród wszystkich izb gospodarczych jedynie izby rzemieślnicze prowadziły swoją działalność przez cały okres Polski Ludowej. Koncesje poczynione przez nie na rzecz administracji partyjno-rządowej sprawiły jednak, że były one organizacjami w znacznej mierze fasadowymi, które trudno uznać za rzeczywisty samorząd gospodarczy.

Izby gospodarcze w Polsce po 1989 roku

Rozpoczęty przy Okrągłym Stole proces ewolucji systemu społeczno-politycznego doprowadził do pokojowych przeobrażeń ustrojowych w Polsce. Nowe władze, opierając swoją działalność na zasadach wolności politycznej i gospodarczej, sprzyjały decentralizacji administracji publicznej. Należy jednak podkreślić, że najważniejsze akty prawne na podstawie których rozpoczęto w Polsce tworzenie organizacji samorządowych przedsiębiorców były dziełem schodzących wtedy ze sceny politycznej przedstawicieli dawnego reżimu.

Podstawowe regulacje prawne związane z omawianą problematyką to: ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej⁶, ustawa z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle⁷, ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o samorządzie zawodowym

⁶ Dz. U. nr 41, poz. 324, z późn. zm.

⁷ Dz. U. nr 17, poz. 92, ze zm. z 1997 r., nr 121, poz. 770.

niektórych podmiotów gospodarczych⁸ oraz ustawa z 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych⁹.

Kluczowe znaczenie dla badanej materii ma ustawa o izbach gospodarczych. Zapowiedziano w niej, że osoby prowadzące działalność gospodarczą, z wyjątkiem osób fizycznych prowadzących taką działalność jako uboczne zajęcie zarobkowe, mogą zrzeszać się w izby gospodarcze (art. 1).

W ustawie zapisano, że izba gospodarcza jest uprawniona do wyrażania opinii o projektach rozwiązań odnoszących się do funkcjonowania gospodarki oraz może uczestniczyć, na zasadach określonych w odrębnych przepisach, w przygotowywaniu projektów aktów prawnych w tym zakresie (art. 4). Ponadto podkreślono, że izba gospodarcza w szczególności może:

- przyczyniać się do tworzenia warunków rozwoju życia gospodarczego oraz wspierać inicjatywy gospodarcze swoich członków,
- popierać, we współpracy z właściwymi organami oświatowymi, rozwój kształcenia zawodowego, wspierać naukę zawodu w zakładach pracy oraz doskonalenie zawodowe pracowników,
- delegować swoich przedstawicieli, na zaproszenie organów państwowych, do uczestnictwa w pracach instytucji doradczo-opiniotwórczych w sprawach działalności wytwórczej, handlowej, budowlanej i usługowej,
- organizować i stwarzać warunki do rozstrzygania sporów w drodze postępowania polubownego i pojednawczego oraz uczestniczyć na odrębnie określonych zasadach w postępowaniu sądowym w związku z działalnością gospodarczą jej członków,
- wydawać opinie o istniejących zwyczajach dotyczących działalności gospodarczej,
- informować o funkcjonowaniu podmiotów gospodarczych oraz wyrażać opinie o stanie rozwoju gospodarczego na obszarze działania izby (art. 5).

Katalog zadań stojących przed izbami gospodarczymi można uznać za zadowalający i z pewnością nie w jego konstrukcji należy doszukiwać się najpoważniejszych błędów ustawodawcy. Wśród nich na pierwszy plan wysuwa się niewątpliwie zasada wolności zrzeszania się, która pod pozorem nieskrępowanej demokracji wprowadziła stan pewnego nieporządku oraz organizacyjnej słabości wyłonionych tą drogą instytucji.

W art. 2 charakteryzowanej ustawy stwierdzono wprawdzie, że „izba gospodarcza jest organizacją samorządu gospodarczego, reprezentującą interesy gospodarcze zrzeszonych w niej podmiotów w zakresie działalności wytwórczej, handlowej, budowlanej lub usługowej, w szczególności wobec organów państwowych”, jednak dalsza analiza tego aktu prawnego w żadnym razie nie potwierdza tezy, że tą drogą

⁸ Dz. U. nr 35, poz. 194, ze zm. z 1997 r., nr 121, poz. 770.

⁹ Dz. U. nr 35, poz. 195, ze zm. z 1992, nr 75, poz. 368; z 1996, nr 43, poz. 189; z 1997, nr 121, poz. 770; z 1999, nr 139, poz. 934.

można powołać organizację rzeczywistego samorządu gospodarczego. Najpoważniejsze mankamenty tej ustawy to:

- wprowadzenie zasady dobrowolnej przynależności do izb gospodarczych,
- sposób powoływania izb gospodarczych w trybie inicjatywy założycielskiej samych zainteresowanych (co najmniej 50 założycieli – podmiotów gospodarczych na obszarze województwa; co najmniej 100 podmiotów w wypadku gdy zakres terytorialny działania izby przekracza obszar województwa),
- forma uzyskania osobowości prawnej poprzez wpis do rejestru izb gospodarczych prowadzonego przez Krajowy Rejestr Sądowy¹⁰,
- oparcie majątku izb gospodarczych na składkach członkowskich, darowiznach, spadkach, zapisach oraz dochodach z własnej działalności izby.

Należy jednoznacznie stwierdzić, że takie uregulowanie podstaw działania izb gospodarczych w żadnym razie nie zapewnia im pozycji związków publicznoprawnych. Warto przypomnieć, że podmioty tzw. prawa publicznego uzyskują swoją osobowość z tytułu posiadania władzy i faktycznej mocy użycia przymusu zewnętrznego. Pozostałe cechy związków publicznoprawnych dotyczą sposobu powstania i członkostwa oraz stosunku do państwa. Jeżeli chodzi o pierwszy z tych elementów, to trzeba przede wszystkim pamiętać, że utworzenie związku publicznoprawnego, a więc na przykład izby przemysłowo-handlowej, a także jego likwidacja może zachodzić tylko w drodze ustawodawczej, po wysłuchaniu wniosków określonych ciał samorządowych.

Wola członków jest zatem na drugim planie, o powstaniu, przekształceniu lub likwidacji związku decydują władze państwowe. Podkreślić należy również fakt obligatoryjnego członkostwa w związku publicznoprawnym oraz prawo organów państwa do sprawowania nadzoru nad tego typu instytucjami. Niestety cech tych nie znajdujemy u izb gospodarczych, których powołanie zapowiadała wspomniana ustawa. Z tego też względu tego typu organizacje możemy traktować jedynie jako stowarzyszenia gospodarcze, a nie jednostki samorządu gospodarczego. Uwaga ta dotyczy wszystkich izb działających na mocy ustawy z 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych.

Niedoskonałość wymienionej wyżej regulacji prawnej skłoniła ustawodawcę do podjęcia działań mających na celu uchwalenie jednolitej ustawy o samorządzie gospodarczym. Z perspektywy ponad 25 lat widzimy, że zamierzenia te zakończyły się niepowodzeniem. Przyznać trzeba obiektywnie, że pojawiające się w tym okresie projekty ustaw o samorządzie gospodarczym powielały większość błędów regulacji z 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych¹¹.

¹⁰ Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. wprowadza z dniem 1 stycznia 2001 r. Krajowy Rejestr Sądowy, Dz. U. 1997, nr 121, poz. 769.

¹¹ Szerzej na ten temat: R. Kmiecik, P. Antkowiak, K. Walkowiak, *Samorząd gospodarczy i zawodowy w systemie politycznym Polski*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2012, s. 92–94.

Trudno oprzeć się smutnej refleksji, że spowodowane to było albo niedostatecznym zrozumieniem ze strony parlamentarzystów i ministrów kolejnych rządów istoty samorządu gospodarczego, albo było wynikiem przemyślanej taktyki, mającej na celu ściśle reglamentowanie dostępu do decyzji o charakterze gospodarczym. Wiąże się to nierozłącznie z problemem braku jasnej, logicznie skonstruowanej wizji jego funkcjonowania.

Powracające od lat pytanie o to, czy samorząd gospodarczy ma być zorganizowany na zasadzie dobrowolności czy obligatoryjności, dzieli środowiska gospodarcze i polityków, uniemożliwiając racjonalne rozstrzygnięcie tej kwestii. Rozbieżności z tym związane i dążenie do dalekiego od doskonałości kompromisu znalazły swoje odzwierciedlenie również w projektach ustaw o samorządzie gospodarczym. Szczególnie razi w nich pomieszczenie problematyki związanej z funkcjonowaniem dobrowolnych zrzeszeń przedsiębiorców, utworzonych głównie w celu reprezentowania ich partykularnych interesów, z problematyką samorządu gospodarczego. Nadawanie stowarzyszeniom gospodarczym, a więc związkom o charakterze prywatnym, atrybutu powszechności (obligatoryjności), jest całkowicie niezasadne, ponieważ ich organizacja wewnętrzna, status prawny, jak i pozycja w strukturze administracyjnej, nie mają wiele wspólnego z rzeczywistym samorządem gospodarczym. Takie uregulowanie tej sprawy prowadzi w istocie rzeczy do przyznania stowarzyszeniom gospodarczym rangi samorządu gospodarczego. Jest to bardzo niedobry trend, bowiem prowadzi on do sztucznego kreowania instytucji ułomnego samorządu, który nie posiada żadnych konkretnych funkcji publicznoprawnych¹².

Optimalny kierunek zmian w zakresie organizacji samorządu gospodarczego w Polsce

W jaki sposób należy zorganizować samorząd gospodarczy w Polsce? Nie ulega wątpliwości, że pozostając równoprawnym w stosunku do samorządu terytorialnego, stanowić on powinien immanentną część systemu administracji publicznej. W tej chwili jedyną zadowalającą z formalnoprawnego punktu widzenia regulacją jest

¹² Spośród wielu propozycji legislacyjnych dotyczących samorządu gospodarczego na wyróżnienie zasługuje przygotowany przez zespół kierowany przez prof. S. Wykrętowicza projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych, w którym znaleźć można rozwiązania nawiązujące do najlepszych doświadczeń francuskich i niemieckich izb przemysłowo-handlowych, stanowiących integralną część systemu administracji publicznej w wyżej wymienionych państwach. S. Wykrętowicz, *Obywatelski projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2012.

ustawa z 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych¹³, która wprowadza powszechny samorząd rolniczy. Jeżeli chodzi o izby rzemieślnicze, to ustawa o rzemiośle z 22 marca 1989 r.¹⁴ wymaga, mimo wprowadzenia kilku istotnych zmian, nowego podejścia do kwestii miejsca samorządu rzemieślniczego w strukturze administracyjnej państwa.

Z kolei funkcjonowanie izb przemysłowo-handlowych, a także działających na podstawie tego samego aktu prawnego izb budownictwa czy też izb turystycznych, powinno zostać uregulowane od podstaw. Ogólnikową i anachroniczną ustawę o izbach gospodarczych z 30 maja 1989 r. należy zastąpić regulacją zakładającą obligatoryjny charakter izb gospodarczych w Polsce. Oznaczałoby to, że każde przedsiębiorstwo przemysłowe, handlowe lub usługowe, poza rolnictwem i rzemiosłem, które dysponują własną reprezentacją, stawałoby się członkiem izby przemysłowo-handlowej w momencie zarejestrowania działalności gospodarczej¹⁵.

W tym miejscu warto się zastanowić nad zasadnością utrzymywania wielu rozdrobnionych organizacji reprezentujących interesy poszczególnych środowisk gospodarczych. Być może lepszym rozwiązaniem będzie włączenie izb budownictwa, izb turystycznych, izby ubezpieczeń, a także zrzeszeń handlu i usług oraz zrzeszeń transportu w jednolitą strukturę mających znaczący potencjał społeczno-ekonomiczny izb przemysłowo-handlowych.

W zakresie szczegółowych kompetencji tak zorganizowanych izb przemysłowo-handlowych wymienić należy:

- reprezentowanie interesów grupowych wobec państwa,
- prawo opiniowania i współkształtowania projektów aktów prawnych dotyczących sfery społeczno-gospodarczej,
- poprawę bezpieczeństwa obrotu gospodarczego i ochrony przed nieuczciwą konkurencją poprzez wdrażanie i respektowanie standardów etycznych,
- zbieranie i transferowanie informacji gospodarczych do przedsiębiorców,

¹³ Dz. U. 1996, nr 1, poz. 3, z późn. zm.

¹⁴ Dz. U. 1989, nr 17, poz. 92; por. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o rzemiośle, Dz. U. 2001, nr 129, poz. 1445.

¹⁵ Członkostwo obejmowałoby wszystkich prowadzących działalność gospodarczą w sposób zorganizowany i ciągły w: przemyśle, handlu, budownictwie, usługach oraz poszukiwaniu i eksploatacji zasobów mineralnych. Samorząd gospodarczy przemysłu i handlu stanowiłyby: osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą – przedsiębiorcy i wspólnicy, spółki jawne, spółki komandytowe, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne, spółdzielnie, przedsiębiorstwa państwowe, jednostki badawczo-rozwojowe, przedsiębiorcy zagraniczni w rozumieniu przepisów o zasadach prowadzenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej działalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne, zwane dalej „przedsiębiorstwami zagranicznymi”, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, oddziały zagranicznych spółek akcyjnych, z ograniczoną odpowiedzialnością i komandytowo-akcyjnych działających w Polsce; zob. Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, Dz. U. 1997, nr 121, poz. 769; por. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, Dz. U. 2000, nr 94, poz. 1037; Dz. U. 2001, nr 102, poz. 1117; Dz. U. 2003, nr 49, poz. 408.

- wyrażanie opinii o projektach zarządzeń i uchwał władz samorządu terytorialnego oraz udział w ich opracowywaniu, a także składanie własnych wniosków w zakresie np. zagospodarowania przestrzennego, rozwoju dróg i komunikacji, podatków, inwestycji komunalnych itp.,
- zakładanie, prowadzenie i popieranie we współpracy z władzami oświatowymi szkół zawodowych i kształcących,
- prowadzenie rejestru handlowego (izby powinny dysponować wykazem osób i jednostek organizacyjnych prowadzących działalność gospodarczą wraz z danymi dotyczącymi ich siedziby i przedmiotu przedsiębiorstwa zgłoszonych w rejonie izby) – dane pozyskane od wojewódzkich urzędów statystycznych według numeracji REGON, od urzędów skarbowych według aktualnych zgłoszeń obowiązku podatkowego – VAT, od gmin według zgłoszeń do ewidencji działalności gospodarczej.

Włączone w strukturę administracji publicznej izby przemysłowo-handlowe mają do spełnienia rolę edukacyjną w zakresie inwestowania w obszar gospodarki opartej na wiedzy, ale też powinny się skoncentrować na tworzeniu własnych funduszy inwestujących np. w wysoko rozwinięte technologie, finansowanie działalności parków naukowo-technologicznych oraz inkubatorów przedsiębiorczości. W Polsce uwidacznia się brak stałej współpracy izb przemysłowo-handlowych ze szkołami wyższymi i placówkami badawczymi, chociażby w celu stałego dostępu przedsiębiorców do nowoczesnych rozwiązań z zakresu ekonomii, zarządzania i technologii czy wspólnego prowadzenia projektów badawczo-rozwojowych.

Izby przemysłowo-handlowe mogą także wspierać przedsiębiorców w nawiązywaniu innej formy kooperacji, a mianowicie tworzenia tzw. aliansów strategicznych. Są to związki przedsiębiorstw oparte na określonych porozumieniach, które realizują wspólne cele, zachowując jednocześnie niezależność. Szczególne znaczenie mają alianse technologiczne, których zadaniem jest rozwój i transfer wiedzy.

Kolejną ważną kompetencją izb przemysłowo-handlowych powinna być pomoc dotycząca podejmowania współpracy przedsiębiorstw w obszarze innowacyjności, a także jej koordynacja. Współdziałanie z tego zakresu może przybierać różne formy. Jedną z nich jest tzw. sieć przedsiębiorstw, którą tworzy grupa podmiotów gospodarczych zorganizowanych wokół wspólnych działań, np. produktu, rozwiązania technologicznego¹⁶.

¹⁶ A. Sudolska, *Stan i potrzeba współpracy przedsiębiorstw w Polsce*, w: *Współpraca przedsiębiorstw w Polsce w procesie budowania ich potencjału innowacyjnego*, red. W. Popławski, A. Sudolska, M. Zastempowski, Wydawnictwo TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2008, s. 107.

Izby przemysłowo-handlowe jako instytucje zdecentralizowanej administracji publicznej, wyposażone we władztwo administracyjne, odpowiednie środki materialne i finansowe powinny mieć zatem istotny wpływ na pomoc, doradztwo w wykorzystaniu zarówno czynników zewnętrznych, jak i wewnętrznych przedsiębiorstwa, być siłą napędową podejmowanej aktywności innowacyjnej¹⁷.

Wypływa z tego wniosek, że jedynie izby przemysłowo-handlowe działające jako instytucje publicznoprawne mogą zapewnić przedsiębiorcom działającym w Polsce prawidłową reprezentację ich interesów. Nie są w stanie tego zrobić branżowe zrzeszenia gospodarcze czy też, mające elitarny charakter, organizacje przedsiębiorców. W Polsce działa wiele struktur zajmujących się formalnie rzecznictwem interesów podmiotów gospodarczych. Możemy tu wymienić m.in. organizacje pracodawców, takie jak: Konfederacja Pracodawców Polskich, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan” czy Business Centre Club oraz izby branżowe. Nie dezawuuując zasług wymienionych powyżej podmiotów w sferze reprezentowania interesów środowiska przedsiębiorców w naszym kraju, zważmy jednak, że nie mają one mandatu do występowania w interesie całego spektrum polskiej gospodarki. Nie wynika to z braku dobrej woli osób je tworzących, ale z możliwości formalnoprawnych, pamiętajmy bowiem, że wyłącznie związki publiczne, za którymi stoją określone kompetencje administracyjne, mogą być rzeczywistym partnerem władz państwowych w procesie kształtowania polityki gospodarczej państwa.

Dodajmy w tym miejscu, że podmiotowość samorządu gospodarczego nie powinna ograniczać się do szczebla centralnego. Równie ważne jest zwiększenie jego wpływów w środowisku regionalnym i lokalnym. Obecnie, w dobie implementacji w Polsce unijnej polityki spójności, na nowej płaszczyźnie należy usytuować relacje pomiędzy powszechnym samorządem gospodarczym a samorządem terytorialnym. Z jednej strony władze lokalne i regionalne powinny zostać zobligowane do uwzględniania opinii zorganizowanego w ten sposób środowiska gospodarczego w przygotowywaniu strategii i programów o charakterze lokalnym oraz wojewódzkim, z drugiej zaś izby należy wyposażyć w kompetencje beneficjenta końcowego środków europejskich. Niezwykle istotna jest także współpraca izb z samorządem miasta czy gminy, która może znacząco wpływać na poziom życia mieszkańców zależny przecież w głównej mierze od kondycji miejscowej gospodarki.

Jak się jednak wydaje, najpoważniejszym problemem w relacjach pomiędzy samorządem terytorialnym a przedsiębiorcami jest słaba komunikacja, wynikająca z asymetrycznych stosunków instytucjonalnych i prawnych. Nie ma w praktyce

¹⁷ K. Walkowiak, *Działania izb przemysłowo-handlowych na rzecz rozwoju innowacyjności polskich przedsiębiorstw*, „Przegląd Politologiczny” 2011, nr 4, s. 77.

sformalizowanej płaszczyzny współpracy samorządu i biznesu. Środowisku gospodarczemu towarzyszy poczucie instrumentalnego traktowania przez samorząd, z kolei władze lokalne i regionalne narzekają na ograniczone możliwości nawiązania dialogu społecznego z przedsiębiorcami. Jest to zatem jeszcze jeden argument przemawiający za wyłonieniem spójnej organizacji samorządu gospodarczego, która byłaby zdolna do konstruktywnej wymiany poglądów z samorządem terytorialnym.

Podsumowując rozważania na temat samorządu gospodarczego, należy podkreślić, że jego pełny rozwój będzie możliwy jedynie pod warunkiem pozytywnego odniesienia się władz publicznych, zarówno rządowych jak i samorządowych, do procesu decentralizacji stosunków gospodarczych. Doświadczenia ostatniego ćwierćwiecza nie napawają niestety optymizmem.

Rządzący do tej pory Polską, bez względu na autorament polityczny, nie wykazują widocznego zainteresowania problematyką samorządu gospodarczego. Najlepszym tego potwierdzeniem jest przywołana wyżej bezowocna dyskusja nad projektami ustaw o samorządzie gospodarczym, trwająca z większym lub mniejszym natężeniem od początku lat 90. ubiegłego wieku.

W tym kontekście wielce symptomatyczna jest postawa parlamentarzystów, którzy nie mogą lub nie chcą rozstrzygnąć kwestii dotyczących przyszłości samorządu gospodarczego. Wspomniana niemoc polskiego ustawodawcy wynika, jak się wydaje, z braku zadowalającej wiedzy na temat samorządu gospodarczego, natomiast suponowana niechęć do tego typu instytucji ma swoje źródło w uleganiu wpływom wymienionych wcześniej stowarzyszeń gospodarczych i organizacji pracodawców, które w większości nie popierają inicjatyw zmierzających do utworzenia w naszym państwie powszechnego samorządu gospodarczego, słusznie obawiając się utraty własnych wpływów lub możliwości zarobkowania. Sporo do życzenia pozostawia także stopień zaangażowania przedsiębiorców w działania o charakterze publicznym, który związany jest z niskim poziomem świadomości i kultury samorządowej elit gospodarczych, co w pewnym stopniu jest usprawiedliwione przez nieobecność samorządu gospodarczego w Polsce w ciągu z górą pół wieku.

Efektom scharakteryzowanych wyżej przesłanek jest sytuacja, w której administracja publiczna z dużą rezerwą odnosi się do perspektywy przekazania części kompetencji samorządowi gospodarczemu. Dystans ten dotyczy w równym stopniu rządu, jak i samorządu terytorialnego, który nie chce pozbywać się części uprawnień i związanych z tym możliwości generowania przychodów budżetowych. Doraźny interes nie może jednak przesłaniać celu strategicznego, jakim jest zbudowanie społeczeństwa obywatelskiego realizującego swoje potrzeby w ramach demokratycznego, opartego na szerokiej decentralizacji państwa. W takim ujęciu funkcjonowania

władz publicznych musi się znaleźć miejsce dla samorządu gospodarczego, którego przesłanie, podobnie jak innych form samorządu, wynika z zasady subsydiarności.

Bibliografia

- Adamczyk A., Pastuszka S., *Konstytucje polskie w rozwoju dziejowym 1791–1982*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1985.
- Grelowski Z., *Samorząd specjalny, gospodarczy, zawodowy, wyznaniowy według obowiązujących ustaw w Polsce*, „Społem”, Katowice 1947.
- Kmieciak R., Antkowiak P., Walkowiak K., *Samorząd gospodarczy i zawodowy w systemie politycznym Polski*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2012.
- Kmieciak R., *Samorząd gospodarczy w Polsce. Rozważania na temat modelu ustrojowego*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2004.
- Obywatelski projekt ustawy o izbach przemysłowo-handlowych w Polsce*, red. S. Wykrętowicz, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2012.
- Pruska ustawa o izbach rolniczych z 30 czerwca 1894 r., w: Zbiór ustaw pruskich nr 9686.
- Sudolska A., *Stan i potrzeba współpracy przedsiębiorstw w Polsce*, w: *Współpraca przedsiębiorstw w Polsce w procesie budowania ich potencjału innowacyjnego*, red. W. Popławski, A. Sudolska, M. Zastempowski, Wydawnictwo TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2008.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych, Dz. U. 1996, nr 1, poz. 3.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, Dz. U. 2000, nr 94, poz. 1037; 2001, nr 102, poz. 1117; 2003, nr 49, poz. 408.
- Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, Dz. U. 1997, nr 121, poz. 769.
- Ustawa z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle, Dz. U. 1989, nr 17, poz. 92.
- Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych, Dz. U. 1989, nr 35, poz. 195, ze zm.: 1992, nr 75, poz. 368; 1996, nr 43, poz. 189; 1997, nr 121, poz. 770; 1999, nr 139, poz. 934.
- Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych podmiotów gospodarczych, Dz. U. 1989, nr 35, poz. 194, ze zm. z 1997 r. nr 121, poz. 770.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o rzemiośle, Dz. U. 2001, nr 129, poz. 1445.
- Walkowiak K., *Działania izb przemysłowo-handlowych na rzecz rozwoju innowacyjności polskich przedsiębiorstw*, „Przegląd Politologiczny” 2011, nr 4.
- Wiesiołowski T., *Organizacja rzemiosła*, w: *Położenie ekonomiczne rzemiosła wielkopolskiego w latach 1918–1939*, red. Cz. Łuczak, Wydawnictwa Poznańskiego Oddziału Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, Poznań 1964.